



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 18.11.2011
KOM(2011) 743 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNE MU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

Globálny prístup k migrácii a mobilite

{SEK(2011) 1353 v konečnom znení}

Úvod

Globalizácia, demografická zmena a spoločenská transformácia ovplyvňujú Európsku úniu, jej členské štáty a krajiny na celom svete. Podľa hodnotení Organizácie Spojených národov dosahuje počet medzinárodných migrantov na celom svete 214 miliónov a ďalších 740 miliónov osôb migruje v rámci určitej krajiny. Počet násilne vysídlených ľudí je 44 miliónov. Odhaduje sa, že v **zahraničí žije a pracuje** približne 50 miliónov osôb neoprávnene sa zdržiavajúcich na území¹. Niektoré zo spoločných výziev a problémov sa môžu riešiť prostredníctvom **dialógu na celosvetovej úrovni**. Možnosti, ktoré so sebou prináša migrácia a mobilita, však bude každý jednotliviec a každá zainteresovaná strana využívať na **regionálnej, vnútroštátnej a miestnej úrovni**.

Migrácia v súčasnosti rozhodne patrí medzi priority politickej agendy Európskej únie. Arabská jar a udalosti v južnom Stredozemí v roku 2011 ešte viac zdôraznili, že EÚ potrebuje **ucelenú a komplexnú migračnú politiku**. Komisia vo svojich oznámeniach zo 4. a 24. mája 2011 už predložila rad návrhov a operačných opatrení v oblasti politiky, ktoré sa týkajú migrácie, mobility, integrácie a medzinárodnej ochrany². Tieto návrhy boli plne schválené Európskou radou v júni tohto roku³ a odvtedy EÚ prijala **okamžité opatrenia** prostredníctvom začatia dialógov o migrácii, mobilite a bezpečnosti s **Tuniskom a Marokom** začiatkom októbra a urobila potrebné prípravy na začatie dialógu s **Egyptom**. Podobné dialógy budú nasledovať s ďalšími krajinami v regióne južného Stredozemia, najmä s **Líbyou**, len čo to dovoľí politická situácia. Dialógy umožňujú EÚ a partnerským krajinám komplexne diskutovať o všetkých aspektoch ich možnej spolupráce v oblasti riadenia migračných tokov a pohybu osôb s cieľom vytvoriť **partnerstvá v oblasti mobility**.

Komisia vo svojom oznámení zo 4. mája zdôraznila potrebu, aby EÚ **posilnila svoju politiku v oblasti vonkajšej migrácie** prostredníctvom vytvorenia partnerstiev s krajinami mimo EÚ zameraných na riešenie problémov súvisiacich s migráciou a mobilitou, a to spôsobom, ktorý zabezpečuje, aby spolupráca bola vzájomne prospešnou. S týmto cieľom a s ohľadom na Štokholmský program a akčný plán Štokholmského programu⁴ Európska rada vo svojich záveroch z júnového zasadnutia vyzvala Komisiu, aby predložila **hodnotenie globálneho prístupu k migrácii** a vytýčila cestu smerom k jednotnejšiemu, systematickejšiemu a strategickejšiemu politickému rámcu pre vzťahy EÚ so všetkými príslušnými krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ. To by malo zahŕňať konkrétne návrhy rozvoja kľúčových partnerstiev Únie, ktoré budú prednostne zamerané na susedstvo Únie ako celok.

Okrem toho európske krajiny aj napriek súčasnej hospodárskej kríze a miere nezamestnanosti čelia v špecifických odvetviach nedostatku pracovných síl a existencii voľných pracovných miest, ktoré nemožno zaplniť domácou pracovnou silou, napríklad v odvetví zdravotníctva, vedy a technológie. Očakáva sa, že dlhodobé starnutie obyvateľstva v Európe prispeje

¹ UNDP (2009) *Prekonávanie prekážok: Ľudská mobilita a rozvoj*, správa o ľudskom rozvoji; UNHCR (2011), *Globálne trendy 2010*.

² KOM(2011) 292/3 oznámenie „Dialóg o migrácii, mobilite a bezpečnosti s krajinami južného Stredozemia“.

³ Závery Európskej rady, 23. – 24. jún 2011.

⁴ Štokholmský program: dokument Rady 17024/09 schválený Európskou radou 1. – 2. decembra 2009: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm, Akčný plán na implementáciu Štokholmského programu, KOM(2010) 171 v konečnom znení, 20. apríl 2010: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm.

v nasledujúcich päťdesiatich rokoch k zníženiu pomeru medzi osobami v produktívnom veku (20 – 64 rokov) a osobami vo veku 65 a viac rokov o polovicu. Migrácia má v EÚ už teraz kľúčovú úlohu, pričom v dôsledku čistej migrácie sa počet obyvateľov v roku 2010 zvýšil o 0,9 milióna osôb, čo predstavuje 62 % celkového rastu počtu obyvateľov. Všetky ukazovatele nasvedčujú tomu, že niektoré dodatočné a špecifické zručnosti bude možné v budúcnosti nájsť iba mimo EÚ⁵.

Toto je kontext, v ktorom sa globálny prístup EÚ k migrácii rozvíjal od svojho prijatia v roku 2005. Tento prístup bol vytvorený s cieľom riešiť všetky významné aspekty migrácie **vyváženým a komplexným spôsobom** v partnerstve s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ. Globálny prístup bol hodnotený v prvej polovici roku 2011 prostredníctvom online konzultácie s verejnosťou a niekoľkých špecializovaných konzultačných stretnutí.⁶ Konzultácie potvrdili pridanú hodnotu globálneho prístupu a cenné výsledky, ktoré priniesol. Takisto poukázali na potrebu zvýšeného zosúladenia politiky s ďalšími oblasťami politik, ako aj lepšej tematickej a geografickej rovnováhy. Globálny prístup by mal preto lepšie odzrkadľovať **strategické ciele Únie** a mal by ich premieňať na konkrétne návrhy na dialóg a spoluprácu, najmä s južnými a východnými susedmi, Afrikou, prístupovými krajinami a ďalšími strategickými partnermi.

S cieľom využívať všetky výhody, ktoré môže dobre riadená migrácia priniesť, a reagovať na výzvy súvisiace so zmenami migračných trendov je potrebné, aby EÚ prispôsobila svoj rámec politiky. V tomto oznámení sa predkladá **obnovený globálny prístup k migrácii a mobilitě (GPMM)**.

1. KĹÚČOVÉ CIELE

Globálny prístup sa musí stať **strategickejším a účinnejším**, so silnejšími väzbami a zosúladením medzi príslušnými oblasťami politiky EÚ a medzi **vonkajšími a vnútornými rozmermi** týchto politik.

Mobilita štátnych príslušníkov tretích krajín cez vonkajšie hranice EÚ má z tohto hľadiska strategický význam. Týka sa širokého spektra osôb, napríklad krátkodobých návštevníkov, turistov, študentov, výskumných pracovníkov, podnikateľov alebo rodinných príslušníkov na návštevu. Predstavuje teda oveľa širší koncept ako migrácia. Politika v oblasti mobility a vízová politika sú úzko prepojené a členské štáty vydali v roku 2009 približne 11 miliónov schengenských víz. Vízová politika je vplyvným nástrojom politiky mobility zameranej na budúcnosť, ako je uvedené v oznámení Komisie zo 4. mája 2011.⁷ Preto je teraz nevyhnutné v plnej miere zohľadniť prepojenia medzi spoločnou vízovou politikou EÚ pre krátkodobé pobyty, vnútroštátnymi politikami členských štátov týkajúcimi sa dlhodobých pobytov a globálnym prístupom k migrácii. To je hlavný dôvod na rozšírenie rozsahu pôsobnosti tohto politického rámca tak, aby zahŕňal mobilitu a súčasne sa stal globálnym prístupom k migrácii **a mobilitě (GPMM)**.

Existujúce (a možné budúce) **dialógy o vízových záležitostiach**, ktoré začala EÚ, by sa preto mali v plnej miere posúdiť v **širšom rámci GPMM**. Cieľom je zabezpečiť, aby pred zjednodušením alebo zrušením povinností spojených s vízami partnerské krajiny splnili

⁵ Európska migračná sieť (2011), kľúčové štatistiky EÚ o migrácii; Eurostat (2011) Obyvateľstvo a sociálne podmienky, 38/2011, 34/2011.

⁶ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm.

⁷ KOM(2011) 292/3.

niekoľko osobitných kritérií, a to aj v oblastiach, ako je azyl, riadenie hraníc a nelegálna migrácia. Tento proces môže zabezpečiť, aby sa mobilita mohla uskutočňovať v bezpečnom prostredí.

Globálny prístup by mal byť ešte viac spojený a integrovaný s **vonkajšími politikami** EÚ. Tento prístup by mal byť vymedzený v čo najširšom možnom kontexte ako **hlavný zastrešujúci rámec vonkajšej migračnej politiky EÚ**, ktorý dopĺňa ďalšie všeobecnejšie ciele, ktorým slúži zahraničná politika EÚ a spolupráca v oblasti rozvoja.⁸ V tomto smere sa od roku 2005 dosiahol významný pokrok, ale je potrebné vynaložiť väčšie úsilie, aby sa v plnej miere využili všetky potenciálne synergie medzi týmito politikami a obchodnou politikou. EÚ a jej členské štáty by mali zosúladeným a integrovaným spôsobom rozvíjať stratégie a programy, ktoré sa týkajú cieľov v oblasti migrácie a mobility, zahraničnej politiky a rozvoja. Vytvorenie Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) by malo podporiť zosúladené využívanie rôznych politík a nástrojov, ktoré má EÚ k dispozícii.

Dialógy v oblasti migrácie a mobility sú hybnou silou GPMM a mali by byť čo najviac štandardizované. Budú sa uskutočňovať ako súčasť širších rámcov bilaterálnych vzťahov a dialógu (napr. strategických partnerstiev, dohôd o pridružení alebo dohôd o partnerstve a spolupráci, spoločných rád pre spoluprácu alebo podvýborov SVV). Dialógy sa majú uskutočňovať s kľúčovými partnerskými krajinami prostredníctvom **regionálnych procesov** aj na **bilaterálnej/vnútroštátnej úrovni**. Tam, kde je to vhodné, by sa mali viesť v súlade so spoločnou zahraničnou a bezpečnostnou politikou. Dialógy budú vychádzať zo **štandardného politického riadenia** prostredníctvom stretnutí na vysokej úrovni a stretnutí vyšších úradníkov, akčných plánov, nástrojov spolupráce a prípadne monitorovacích mechanizmov. Dialógy by sa okrem toho mali konať aj na miestnej úrovni, najmä v rámci politiky/politického dialógu, prostredníctvom **delegácií EÚ**.

Cieľom migrácie a mobility v kontexte **stratégie Európa 2020** je prispieť k **životaschopnosti a konkurencieschopnosti EÚ**. **Strategickou prioritou** pre Európu je zabezpečenie prispôsobivej pracovnej sily s potrebnými zručnosťami, ktorá sa dokáže úspešne vyrovnáť s rozvíjajúcimi sa demografickými a hospodárskymi zmenami. Takisto je naliehavé zlepšiť účinnosť politik, ktoré sa zameriavajú na **integráciu** migrantov na trhu práce. Zavedené politiky sa musia preskúmať a posilniť, keďže Únia čelí naliehavým problémom na trhu práce, najmä nedostatočnej úrovni kvalifikácií a vážnej nerovnováhe v oblasti ponuky a dopytu pracovnej sily. Stratégie v oblasti trhu práce zamerané na splnenie potrieb a podporu integrácie legálnych migrantov by sa mali prerokovať s členskými štátmi a odraziť v dialógu s partnerskými krajinami v oblastiach spoločného záujmu. Musí sa viesť aj **dialóg so súkromným sektorom a zamestnávateľmi**, aby sa preskúmalo, prečo je ťažké obsadiť niektoré voľné pracovné miesta, a aby sa preskúmal potenciál politiky legálneho prisťahovalectva, ktorá je viac stimulovaná dopytom. **Prenosnosť sociálnych a dôchodkových práv** by mohla byť tiež faktorom podporujúcim mobilitu a cirkulujúcu migráciu a obmedzujúcim nelegálnu prácu, a preto by sa mala zlepšiť. Užšia spolupráca medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o koordináciu sociálneho zabezpečenia s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, prispeje k podpore pokroku v tejto oblasti. Komisia má v úmysle vypracovať v roku 2012 zelenú knihu o politikách, ktoré sú potrebné na efektívne začlenenie rozmeru hospodárskej migrácie do strategického myslenia EÚ v oblasti zamestnanosti a rastu.

⁸ Pozri napríklad oznámenie Európskej komisie KOM(2011) 637 „Zvyšovanie vplyvu rozvojovej politiky EÚ: program zmien“.

Vzdelávanie a odborná príprava zohrávajú kľúčovú úlohu v úspešnom začleňovaní migrantov do spoločnosti a na trhu práce. Preto by sa v rámci migrácie a mobility mali viac zohľadniť politiky celoživotného vzdelávania.

Odporúčania

- Globálny prístup k migrácii a mobilite (GPMM) by sa mal zväziť a podporovať ako **zastrešujúci rámec vonkajšej migračnej politiky EÚ**, ktorý je založený na jedinečnom partnerstve s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, a ktorý sa zaoberá problémami migrácie a mobility **komplexným a vyváženým** spôsobom. GPMM by mal reagovať na možnosti a výzvy, ktorým čelí migračná politika EÚ, pričom by mal súčasne **podporovať partnerov**, aby sa zaoberali svojimi vlastnými prioritami v oblasti migrácie a mobility v rámci ich primeraného regionálneho kontextu a rámca.
- V rámci GPMM by sa mal stanoviť komplexný rámec pre riadenie migrácie a mobility s partnerskými krajinami zosúladeným a vzájomne prospešným spôsobom prostredníctvom politického dialógu a úzkej praktickej spolupráce. GPMM by mal byť pevne zakotvený v **celkovom rámci zahraničnej politiky EÚ**, vrátane **spolupráce v oblasti rozvoja**, a dobre zosúladený s **prioritami EÚ v oblasti vnútornej politiky**.
- Hybnou silou GPMM by mali byť **dialógy v oblasti migrácie a mobility**. Tieto dialógy predstavujú základný proces, ktorým sa migračná politika EÚ premieňa do vonkajších vzťahov EÚ. Ich cieľom je výmena informácií, určenie spoločných záujmov a budovanie dôvery a záväzku ako základu operačnej spolupráce pre spoločný prospech EÚ a jej partnera(-ov).
- GPMM by mali spoločne vykonávať Európska komisia, Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ), vrátane delegácií EÚ, a členské štáty EÚ v súlade s príslušnými inštitucionálnymi právomocami.

2. TEMATICKÉ PRIORITY

Kontakty medzi ľuďmi prostredníctvom vzdelávania a odbornej prípravy, obchodu a podnikania, kultúrnych výmen, cestovného ruchu alebo návštev rodinných príslušníkov cez hranice tvoria neodmysliteľnú súčasť dnešného sveta. Dobré riadenie **migrácie a mobility** štátnych príslušníkov tretích krajín môže denne vytvoriť hodnotu pre rozvoj miliónov ľudí, zvýšiť konkurencieschopnosť EÚ a obohatiť európske spoločnosti. Tým sa globálny prístup stáva hlavným strategickým záujmom EÚ a jej členských štátov. Keďže trh práce s vysokokvalifikovanými pracovnými silami je čoraz globálnejší, už teraz prebieha silná súťaž o talenty. Aj pri dialógu a spolupráci s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, treba pristupovať k migrácii a mobilite z hľadiska potreby zachovať usporiadané pohyby. Bez dobre fungujúcich kontrol na hraniciach, zníženia **nelegálnej migrácie** a účinnej politiky návratu nebude možné, aby EÚ ponúkla viac možností na legálnu migráciu a mobilitu. Od toho závisí legitimita akéhokoľvek politického rámca. Vo veľkej miere od toho závisí aj blahobyt migrantov a ich úspešná integrácia. EÚ zvýši svoje úsilie o predchádzanie obchodovania s ľuďmi a jeho odstraňovanie. Bude naďalej zlepšovať účinnosť kontroly svojich vonkajších hraníc na základe spoločnej zodpovednosti, solidarity a intenzívnejšej praktickej spolupráce. Posilní aj svoju operačnú spoluprácu zameranú na budovanie kapacity so svojimi partnerskými krajinami.

EÚ a jej členské štáty by mali byť aj medzi tými, ktorí sú na čele v oblasti podpory rozdelenia globálnej zodpovednosti na základe Ženevského dohovoru o právnom postavení utečencov a v úzkej spolupráci s UNHCR, ďalšími príslušnými agentúrami a krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ. EÚ sa už aktívne zapojila do podpory **medzinárodnej ochrany**, ale **vonkajší rozmer azylu** sa musí viac zviditeľniť v interakcii s jej partnermi. V záveroch Rady sa zdôraznil aj záväzok posilňovať vonkajší rozmer azylovej politiky EÚ a vyzdvihol význam regionálnych programov ochrany (RPO) z tohto hľadiska.⁹

Dobré riadenie migrácie bude znamenať aj obrovské **prínosy v oblasti rozvoja**. Dôkazy svedčia o tom, že domácnosti migrantov môžu zvýšiť svoj blahobyť vďaka možnostiam získať v zahraničí nové zručnosti a pracovné skúsenosti. Migrácia a mobilita môžu takisto podporiť viac zahraničných priamych investícií a obchodných vzťahov, pričom je potrebné mať na pamäti najmä úlohu diasporálnych spoločenstiev. Je teda v záujme krajín, z ktorých prichádzajú migranti, ako aj cieľových krajín, aby spolupracovali s cieľom zabezpečiť maximálne prínosy z prevodu remitencií, know-how a inovácií pre rozvoj. Hoci by potenciál migrantov prispieť k rozvoju ich krajiny pôvodu mal byť v plnej miere uznaný a mal by byť podporovaný širokou škálou opatrení, úsilie v tejto oblasti by sa malo zamerať aj na zabránenie úniku mozgov a mrhaniu mozgami a na podporu cirkulácie mozgov.

Tieto **štyri témy** – legálna migrácia a mobilita, nelegálna migrácia a obchodovanie s ľuďmi, medzinárodná ochrana a azylová politika a maximalizácia vplyvu migrácie a mobility na rozvoj – by mali tvoriť **štyri piliere** GPMM. Ak sa má EÚ systematickejšie zapojiť do podpory a riadenia migrácie a **mobility**, mal by sa tento posledný aspekt zviditeľniť v pilieroch týkajúcich sa legálnej migrácie a migrácie a rozvoja. Riešenie problému **obchodovania** s ľuďmi má kľúčový význam a malo by byť viditeľným rozmerom piliera týkajúceho sa nelegálnej migrácie. Cieľ zaviesť komplexný prístup v rámci GPMM slúži na odôvodnenie rastúceho profilu **medzinárodnej ochrany a azylu** ako jedného z jeho pilierov.

GPMM by sa mal zameriavať aj na migrantov. Riadenie migrácie nie je v podstate o „tokoch“, „zásobách“ a „trasách“, ale o ľuďoch. Aby boli politiky relevantné, účinné a trvalo udržateľné, musia byť vytvorené tak, aby reagovali na ambície a problémy príslušných ľudí. Migrantom by sa preto malo umožniť získať prístup ku všetkým potrebným informáciám o ich možnostiach, právach a povinnostiach. Komisia vytvorila **portál EÚ o prisťahovalectve** s cieľom poskytnúť takéto informácie spolu s ďalšími opatreniami.

Ľudské práva migrantov predstavujú prierezový rozmer, ktorý má význam pre všetky štyri piliere v GPMM. Osobitná pozornosť by sa mala venovať ochrane a posilneniu **zraniteľných migrantov**, medzi ktorých patria maloletí bez sprievodu, žiadatelia o azyl, osoby bez štátnej príslušnosti a obeť nekalého obchodovania. To je často prioritou aj pre krajiny, z ktorých prichádzajú migranti. Dodržiavanie Charty základných práv EÚ je kľúčovým prvkom politik EÚ v oblasti migrácie. Je potrebné dôkladne posúdiť vplyv iniciatív prijatých v rámci GPMM na základné práva. Takisto bude potrebné urobiť viac pre vysvetlenie právneho rámca EÚ, vrátane novej smernice o jednotnom povolení, partnerom EÚ a migrantom.

Prístup zameraný na migrantov by mal byť zrozumiteľný a vykonávaný prostredníctvom **posilneného dialógu s diasporou**, skupinami migrantov a príslušnými organizáciami. Tento dialóg by mal zahŕňať otázky ľudských práv vo vzťahu k migrantom v EÚ, a najmä v krajinách, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ. V prípade potreby by sa spolupráca v súvislosti

⁹ Rada Európskej únie, závery Rady o hraniciach, migrácii a azyle, 9. a 10. jún 2011.

s touto témou mala zosúladiť s dialógom o všetkých štyroch pilieroch GPMM a spoluprácou v oblasti týchto pilierov.

Nakoniec, v Štokholmskom programe bola **zmena klímy** uznaná za celosvetovú výzvu, ktorá čoraz viac stimuluje migráciu a presídľovanie, a v tomto programe bola Komisia vyzvaná, aby predložila analýzu tohto javu, nad rámec výlučne jej potenciálnych vplyvov na prísťahovalectvo do Európskej únie. Riešenie otázky migrácie vyvolanej životným prostredím, a to aj prostredníctvom **prispôsobenia sa** nepriaznivým vplyvom zmeny klímy, by sa malo považovať za **súčasť globálneho prístupu**.

Odporúčania

- GPMM by mal byť založený na **štyroch rovnako dôležitých pilieroch**:
 - 1) organizovanie a podpora **legálnej migrácie a mobility**;
 - 2) predchádzanie **nelegálnej migrácii a obchodovaniu s ľuďmi** a ich znižovanie;
 - 3) podpora **medzinárodnej ochrany** a posilnenie vonkajšieho rozmeru **azylovej politiky**;
 - 4) maximalizovanie **vplyvu migrácie a mobility na rozvoj**.
- GPMM by mal byť **zameraný na migrantov**. Má byť založený na zásade, že migrant sa nachádza v centre analýzy a všetkých opatrení a musí mu byť umožnené, aby získal prístup k bezpečnej mobilite.
- **Ľudské práva migrantov** predstavujú v GPMM prierezovú otázku, keďže tento rozmer je dôležitý pre všetky štyri piliere. Vykonávaním GPMM by sa malo posilniť dodržiavanie základných práv a ľudských práv migrantov rovnako v krajinách, z ktorých migranti prichádzajú, v tranzitných aj cieľových krajinách.

3. GEOGRAFICKÉ PRIORITY

Globálny prístup by sa nemal obmedzovať geograficky. Je to **všeobecný prístup a metóda**. Rozdiel medzi regiónmi bude v intenzite a miere, do akej sa prístup uplatňuje, a v súbore používaných nástrojov. EÚ by mala zabezpečiť zosúladený prístup k využívaniu týchto nástrojov v súlade s jej cieľmi a jej celkovým politickým dialógom s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ. **Zásada diferenciácie** znamená, že EÚ sa bude snažiť o užšiu spoluprácu s partnermi, ktorí majú spoločné záujmy a sú pripravení prijať spoločné záväzky s EÚ a jej členskými štátmi. Nové iniciatívy budú posúdené z hľadiska súčasných regionálnych a bilaterálnych priorít EÚ.

Regionálne dialógy

Časom sa rozvinul veľký počet **regionálnych a subregionálnych dialógov a procesov spolupráce**. Niektoré z nich sa začali bez priameho spojenia s EÚ, ale postupne sa rozvinuli a nadobudli rozmer EÚ. Do ďalších sa zapojil iba veľmi obmedzený počet členských štátov EÚ. Niektoré z týchto procesov sa prelínajú. To je neudržateľné z politického a finančného hľadiska, ako aj z hľadiska ľudských zdrojov. Je potrebné **lepšie vymedziť geografické**

priority v súlade s celkovou zahraničnou politikou EÚ a s realitou migračných trendov do EÚ a jej členských štátov.

Prvou prioritou by malo byť **susedstvo EÚ**, najmä **Partnerstvo s južným Stredozemím**¹⁰ a **Východné partnerstvo (VP)**,¹¹ v prípade ktorých sú rozmery migrácie a mobility úzko prepojené so širšou spoluprácou v oblasti politiky, hospodárstva, sociálnych záležitostí a bezpečnosti, s dialógmi, ktoré sa uskutočňujú v regionálnom kontexte a na bilaterálnej úrovni. Cieľom by malo byť systematické smerovanie k **silným, úzkym partnerstvám**, ktoré budujú na vzájomnej dôvere a spoločných záujmoch a ktoré dláždia cestu pre ďalšiu regionálnu integráciu.

Po druhé, keď sa pozrieme na procesy cielenejšieho dialógu o migrácii so širším geografickým rozsahom, na juhu EÚ by malo byť prioritou **strategické partnerstvo medzi EÚ a Afrikou** v oblasti migrácie, mobility a zamestnanosti.¹² Smerom na východ by hlavnou prioritou mal byť **Pražský proces**.¹³ Tieto dva procesy sa musia ďalej upevňovať ako **klúčové regionálne rámce** pre dialóg o GPMM. To by sa malo uľahčiť prostredníctvom primeraných podporných programov.

Po tretie, tieto regionálne procesy budú doplnené o **existujúce, osobitné subregionálne procesy**, ktoré by mali byť čo najviac zosúladené so zastrešujúcimi rámcami. Na juhu ide o **Rabatský proces**¹⁴ (pre západnú Afriku) a možný ďalší subregionálny rámec v **Africkom rohu/východnej Afrike** (ktorý sa má ďalej preskúmať). Na východe je potrebné riešiť otázku prelínania Pražského procesu s **Budapešťanským procesom**¹⁵ tak, aby sa viac **geograficky dopĺňali**. Po iniciatíve tureckého predsedníctva v roku 2010, aby sa do Budapešťanskeho procesu zahrnuli krajiny **hodvábnej cesty**, získal tento proces ešte väčší význam pre EÚ ako jedinečná platforma pre neformálny dialóg s kľúčovými krajinami pôvodu a tranzitu. Dobre naplánované opätovné zameranie všetkých činností v rámci tohto procesu na krajiny hodvábnej cesty a podľa možnosti na ďalšie ázijské krajiny by bolo primerané.

Nakoniec, dialóg o migrácii medzi EÚ a krajinami africkej, karibskej a tichomorskej skupiny (**dialóg medzi EÚ a krajinami AKT**) sa zintenzívni, pričom sa zameria na posilnenie operačných aspektov vykonávania článku 13 Dohody o spolupráci z Cotonou. Dialóg o migrácii medzi EÚ a latinskoamerickým a karibským regiónom (**dialóg medzi EÚ a LAK**) je novším procesom, ktorý musí pokračovať, aby bolo možné zohľadniť potreby tohto čoraz dôležitejšieho regiónu. Mali by sa preskúmať možnosti zriadiť fórum so sídlom v Bruseli s cieľom zabezpečiť, aby sa dialóg o migrácii medzi EÚ a príslušnými **ázijskými krajinami** stal efektívnejším a komplexnejším, pretože sa očakáva, že dialóg medzi EÚ a Áziou o migrácii bude čoraz dôležitejším.

Bilaterálne dialógy

Rozšírenie EÚ zostáva samostatnou cestou, v rámci ktorej uskutočnený proces pomáha kandidátskym a potenciálnym kandidátskym krajinám prispôbiť svoje vnútroštátne politiky

¹⁰ Maroko, Alžírsko, Tunisko, Líbya a Egypt.

¹¹ Ukrajina, Bielorusko, Moldavsko, Gruzínsko, Arménsko, Azerbajdžan.

¹² Partnerstvo medzi EÚ a všetkými 53 africkými štátmi.

¹³ Proces, do ktorého je zapojená EÚ a 19 krajín na východe (západný Balkán, východná Európa, Rusko, Stredná Ázia, južný Kaukaz a Turecko).

¹⁴ Proces, do ktorého je zapojená EÚ a 27 krajín v západnej, severnej a strednej Afrike.

¹⁵ Konzultačné fórum viac ako 50 krajín a 10 medzinárodných organizácií vrátane Číny, Bangladéša, Pakistanu, Afganistanu, Iránu, Iraku, Sýrie, Turecka a krajín Strednej Ázie.

a legislatívne rámce *acquis* EÚ. **Turecko** a krajiny **západného Balkánu** sa rozvíjajú v rámci úzkeho partnerstva a spolupráce s EÚ v oblasti migrácie a mobility. Dialógy s týmito krajinami o záležitostiach migrácie a mobility sú už intenzívne a zostanú takými až do času skutočného prístúpenia.

Rusko je pre EÚ kľúčovou partnerskou krajinou. Nedávno sa v oblasti migrácie a mobility dosiahol veľmi dobrý pokrok tým, že sa rozvinul dialóg medzi EÚ a Ruskom o migrácii a stanovili spoločné kroky v rámci dialógu o liberalizácii vízového režimu.

Komisia navrhuje posilniť dialóg o migrácii a mobilita a operačnú spoluprácu s veľkými svetovými/regionálnymi ekonomikami na východe (**India a Čína**) a na juhu (**Nigéria a Južná Afrika**), ako aj s ďalšími rozvojovými krajinami, s ktorými má EÚ spoločné záujmy, ak sa považujú za realizovateľné.

Dialóg s industrializovanými krajinami, medzi ktoré patria **USA, Kanada a Austrália**, sa bude naďalej zameriavať na výmenu informácií o spoločných prioritách a stratégiách, pokiaľ ide o celkové riadenie migrácie a mobility.

V rámci globálneho prístupu by sa mal ďalej rozširovať aj jeho geografický rozsah a vhodnosť. Globálny prístup by sa preto nemal zameriavať iba na migráciu do EÚ, ale mal by sa zaoberať aj **migráciou a mobilitou medzi regiónmi a v rámci regiónu** v iných častiach sveta. Hoci tento rozmer nemá nutne priamy vplyv na EÚ, mohol by byť veľmi dôležitý pre niektorých z partnerov EÚ, a teda pre celkový politický dialóg a spoluprácu EÚ s týmito krajinami.

Globálny prístup poskytuje aj primeraný rámec na riešenie úlohy EÚ v **riadení globálnej migrácie a mobility**. Globálny prístup umožňuje EÚ hovoriť jednothlasne o záležitostiach migrácie a mobility na svetovej úrovni, najmä na Svetovom fóre o migrácii a rozvoji (Global Forum on Migration and Development, GFMD), pričom sa začínajú budovať široké spojenia smerujúce k dialógu OSN na vysokej úrovni v roku 2013 a v nasledujúcich rokoch.

Odporúčania

- GPMM by mal byť **skutočne globálny**. Dialóg o otázkach migrácie a spolupráca v tejto oblasti by sa mali uskutočňovať na celom svete so **všetkými zainteresovanými a príslušnými partnermi** na základe príslušných priorít týchto partnerov a EÚ.
- GPMM by sa mal naďalej výrazne zameriavať na **procesy regionálneho dialógu**. Ich cieľom je zlepšiť dialóg a spoluprácu medzi krajinami pôvodu, tranzitu a cieľovými krajinami, pričom by sa mali zaoberať všetkými otázkami a témami v oblasti migrácie a mobility dôležitými pre obe strany. Hoci **susedstvo EÚ** zostáva hlavnou a širšou prioritou, zastrešujúcim regionálnym rámcom smerom na juh by malo byť **partnerstvo medzi Afrikou a EÚ**. Smerom na východ by to mal byť **Pražský proces**. Ďalšie subregionálne procesy by mali byť zodpovedajúcim spôsobom zosúladené a zefektívnené.
- Na bilaterálnej úrovni by sa mal GPMM zamerať na pomerne obmedzený počet kľúčových partnerov. Tieto bilaterálne dialógy **doplňajú** regionálne procesy a podľa možnosti by mali byť spojené s dohodami, ktoré pokrývajú celé spektrum spolupráce medzi EÚ a príslušnou krajinou.
- GPMM je otvorený, aby riešil aj otázku **migrácie a mobility v rámci regiónu** v ďalších častiach sveta, ak sa počas dialógu zistí, že je dôležitá pre dosiahnutie stanovených cieľov.

GPMM by mal takisto umožniť EÚ posunúť sa smerom k aktívnejšej úlohe v riadení globálnej migrácie.

4. VYKONÁVACIE MECHANIZMY

Od roku 2005 bolo v krajinách, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, financovaných v rámci rôznych tematických a geografických finančných nástrojov Európskej komisie približne 300 projektov súvisiacich s migráciou v celkovej hodnote 800 miliónov EUR. Tieto projekty zahŕňajú hlavné spoločné iniciatívy medzi Európskou komisiou a agentúrami Organizácie Spojených národov, Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (International Organisation for Migration, IOM) alebo Medzinárodným centrom pre rozvoj migračnej politiky (International Center for Migration Policy Development, ICMPD), ktoré riešia široké spektrum problémov týkajúcich sa medzinárodnej migrácie. Medzi príklady patria strediská migračných služieb a zdrojov na západnom Balkáne a v Ázii, monitorovacie centrum AKT pre migráciu, regionálne programy ochrany (RPO) v Afrike a východnej Európe, ako aj mnoho projektov, ktoré podporujú vykonávanie partnerstiev v oblasti mobility vo východnej Európe (Moldavsko a Gruzínsko) a Afrike (Kapverdy).

V minulosti sa globálny prístup opieral najmä o niekoľko osobitných nástrojov: a) migračné profily, ktoré sa v súčasnosti uplatňujú na celom svete vo viac ako 70 krajinách, b) migračné misie, ktoré sa uskutočnili v 17 krajinách, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, c) platformy spolupráce vytvorené na obmedzené obdobie v Etiópii a d) partnerstvá v oblasti mobility, ktoré sa najprv začali s Moldavskom, Kapverdmi, potom s Gruzínskom a nedávno s Arménskom. Tieto nástroje sa postupne rozvinuli, ale nemajú rovnaký význam a dôležitosť a nemajú žiadny jasný logický vzájomný vzťah.

Vonkajšia migračná politika EÚ však vychádza aj z právnych predpisov a **právnych nástrojov** EÚ (doposiaľ deväť zjednodušení vízového režimu a trinásť readmisných dohôd EÚ, plus sedem smerníc o legálnej a nelegálnej migrácii), **politických nástrojov** (veľký počet politických dialógov, často podporených akčnými plánmi), **operačnej podpory a budovania kapacity** (aj prostredníctvom agentúr EÚ, medzi ktoré patrí FRONTEX, EASO a ETF a nástrojov technickej pomoci, medzi ktoré patrí MIEUX a TAIEX)¹⁶ a širokého spektra **podpory programov a projektov**, ktorá sa sprístupňuje mnohým zainteresovaným stranám, vrátane občianskej spoločnosti, združení migrantov a medzinárodných organizácií.

GPMM je založený na celom tomto spektre nástrojov, ktoré by sa mali uplatňovať štruktúrovaným a systematickým spôsobom. To sa dosiahne prostredníctvom rámcov bilaterálnych partnerstiev prispôbených konkrétnym požiadavkám, o ktorých sa bude rokovať medzi EÚ a každou príslušnou prioritnou krajinou.

Prvým z týchto rámcov je **partnerstvo v oblasti mobility (PM)**. PM presiahlo svoju pilotnú fázu a malo by sa zdokonaľiť a podporovať ako hlavný rámec pre spoluprácu v oblasti migrácie a mobility medzi EÚ a jej partnermi, s hlavným zameraním na krajiny v **susedstve EÚ**. Návrh rokovať o PM by mal byť predložený po dosiahnutí určitej úrovne pokroku

¹⁶ FRONTEX je európska agentúra pre operačnú spoluprácu na vonkajších hraniciach. EASO je Európsky podporný úrad pre azyl. ETF je Európska nadácia pre odbornú prípravu. TAIEX je nástroj technickej pomoci a výmeny informácií, ktorý riadi Európska komisia. MIEUX (Expertiza EÚ v oblasti migrácie) je spoločnou iniciatívou EK a ICMPD, ktorej cieľom je posilniť kapacitu partnerských krajín v oblasti riadenia migrácie.

v dialógoch o migrácii a mobilite, pričom by sa mal zohľadniť aj širší hospodársky, politický a bezpečnostný kontext.

PM poskytuje komplexný rámec na zabezpečenie, aby pohyby osôb medzi EÚ a partnerskou krajinou boli dobre riadené. PM spája všetky opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby migrácia a mobilita boli prínosom pre EÚ aj jej partnerov, vrátane možností zvýšenej mobility pracovnej sily.

PM je prispôsobené spoločným záujmom a problémom účastníkov z partnerskej krajiny a EÚ. Obnovené PM poskytuje zjednodušenie vízového režimu na základe súčasne dohodnutej readmisnej dohody. **Prístup „viac za viac“**, ktorý je spojený s prvkom podmienenosti, by sa mal naďalej uplatňovať ako spôsob na zvýšenie transparentnosti a urýchlenie pokroku smerom k uzatvoreniu týchto dohôd. EÚ a členské štáty by mali dobrovoľne ponúknuť podporný balík primeranej veľkosti zameraný na budovanie kapacity, výmenu informácií a spoluprácu vo všetkých oblastiach spoločného záujmu.

PM prispeje k zabezpečeniu, aby boli zavedené potrebné podmienky na **dobré riadenú migráciu a mobilitu v bezpečnom prostredí**. Za predpokladu, že právne nástroje (zjednodušenie vízového režimu a readmisné dohody) a politické nástroje (politický dialóg a akčné plány) budú vykonávané účinne, EÚ bude schopná posúdiť prijatie postupných a podmienených krokov smerom k liberalizácii vízového režimu individuálne pre jednotlivé partnerské krajiny, pri zohľadnení celkového vzťahu s príslušnou partnerskou krajinou.

Druhým a **alternatívnym** rámcom by bol **spoločný program v oblasti migrácie a mobility (Common Agenda on Migration and Mobility, CAMM)**. CAMM je realizovateľnou možnosťou pre partnerské krajiny a EÚ a jej členské štáty v prípadoch, keď obe strany chcú vytvoriť spoluprácu na rozvinutej úrovni, ale keď jedna zo strán nie je pripravená prijať celý súbor povinností a záväzkov. V CAMM by sa rovnako ako v prípade PM malo stanoviť niekoľko spoločných odporúčaní, cieľov a záväzkov pre dialóg a spoluprácu a tento program by mal obsahovať súbor osobitných podporných opatrení, ktoré poskytuje EÚ a zainteresované členské štáty. Ak obe strany budú súhlasiť, spoločný program by sa neskôr mohol povýšiť na partnerstvo v oblasti mobility.

Oba rámce sa majú ustanoviť prostredníctvom spoločného politického vyhlásenia medzi EÚ a zainteresovanými členskými štátmi na jednej strane a partnerskou krajinou na strane druhej. Oba rámce sú založené na vzájomných záväzkoch, pričom zostávajú formálne nezáväznými.

Odporúčania

- GPMM by mal byť podporený **rozsiahlym súborom nástrojov a dvoma rámcami partnerstva**, ktoré sa využívajú **flexibilným a prispôsobeným spôsobom**, v závislosti od celkového politického dialógu medzi EÚ a krajinou, ktorá nie je členským štátom EÚ, a od záujmov EÚ aj záujmov a potrieb jej partnera.
- **Partnerstvo v oblasti mobility (PM)** má byť vybudované vyváženým spôsobom na všetkých štyroch pilieroch GPMM, najmä prijatím záväzkov v oblasti mobility, zjednodušenia vízového režimu a readmisných dohôd. V prípade potreby môže zahŕňať aj spojenia so širšími otázkami bezpečnosti. Spolupráca sa bude opierať o podporný balík zameraný na budovanie kapacity a spoluprácu vo všetkých oblastiach spoločného záujmu.
- **Spoločný program v oblasti migrácie a mobility (CAMM)** by sa mal zaviesť ako alternatívny rámec na dosiahnutie spoločných odporúčaní, cieľov a záväzkov s partnermi

v rámci každého zo štyroch tematických pilierov GPMM. Základný rozdiel oproti PM je v tom, že tento rámec by si nutne nevyžadoval rokovanie o zjednodušení vízového režimu a readmisných dohodách. Ak sa obe strany dohodnú, spoločný program by sa neskôr mohol povýšiť na partnerstvo v oblasti mobility.

- V rámci rôznych fáz dialógu a operačnej spolupráce s partnermi EÚ sa môžu použiť tieto nástroje, ktoré si nájdu svoje miesto v rámci PM/CAMM:
 - 1) **nástroje na získavanie znalostí**, vrátane migračných profilov, nástrojov na mapovanie, štúdií, štatistických správ, posúdení vplyvu a misií zameraných na zistenie skutočností;
 - 2) **nástroje na dialóg**, vrátane misií, seminárov a konferencií zameraných na migráciu;
 - 3) **nástroje spolupráce**, vrátane budovania kapacity, platforiem spolupráce, výmen odborníkov, družobných partnerstiev, operačnej spolupráce a cieľených projektov a programov.

5. OPERAČNÉ PRIORITY

Dialóg a spolupráca Európskej únie s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, by sa mali zamerať na vykonávanie súboru prioritných činností v rámci každého zo štyroch pilierov GPMM. Každá z operačných činností by mala byť v súlade s geografickými prioritami EÚ a ak je to relevantné, mala by uprednostňovať hlavné partnerské krajiny EÚ.

Prvý pilier: Organizácia a uľahčenie legálnej migrácie a mobility

Európska politika týkajúca sa organizácie a uľahčenia legálnej migrácie a mobility v rámci GPMM je založená na princípe ponúknutia širších možností zamestnávateľom, aby na svetovom trhu práce našli najlepších jednotlivcov na obsadenie voľných pracovných miest. Usiluje sa takisto ponúknuť nové možnosti zamestnania v Európe pre talentovaných ľudí z celého sveta, pričom v plnej miere rešpektuje právomoc členských štátov riadiť svoje trhy práce.

Dialóg a spolupráca Európskej únie s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, by mali odrážať rozvíjajúce sa právne predpisy EÚ v oblasti legálnej migrácie s cieľom poskytnúť väčší prístup k informáciám o právach a možnostiach. Mali by zohľadňovať názory a problémy partnerských krajín a vymedzovať spoločné záujmy. Dopyt po kvalifikovanej pracovnej sile v EÚ by mal byť oblasťou, v ktorej by sa mohla ďalej preskúmať možná **komplementárnosť** s prioritami partnerských krajín.

Právne predpisy EÚ vzťahujúce sa na osoby s dlhodobým pobytom, zlúčenie rodín, študentov, výskumných pracovníkov a vysokokvalifikované osoby prispeli k zosúladeniu podmienok na prijatie a práv migrantov v niektorých kľúčových oblastiach, zatiaľ čo členské štáty si zachovávajú právo rozhodnúť o počte migrantov, ktorých prijímajú na prácu. **Smernica o modrej karte EÚ** je prvou priamou reakciou EÚ na nedostatok vysokokvalifikovaných pracovníkov.

O smernici o **sezónnych pracovníkoch** a smernici o **zamestnancoch presunutých v rámci podniku**, ktoré majú obe priamy význam pre trh práce, sa práve rokuje s Radou a Európskym parlamentom. Týmto smernicami by sa zaviedol spoločný, zjednodušený a rýchlejší postup.

Návrh týkajúci sa sezónnych pracovníkov zahŕňa aj ochranu pred vykorisťovaním a má význam pre mnohé partnerské krajiny, najmä v oblasti poľnohospodárstva a cestovného ruchu. Cieľom druhého návrhu je za určitých podmienok umožniť spoločnostiam so sídlom mimo územia EÚ dočasne vysielat' vedúcich pracovníkov, odborníkov a štáristov z krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, do ich právnych subjektov a prepojených podnikov v členských štátoch.

Smernica o jednotnom povolení, ktorej prijatie Európskym parlamentom a Radou sa očakáva v blízkom čase, prinesie zjednodušenie prostredníctvom zavedenia jednotného postupu a jednotného povolenia. Je v nej vymedzený zoznam oblastí, v ktorých sa bude so všetkými štátnymi príslušníkmi z krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, s legálnym pobytom a zamestnaním zaobchádzať rovnako ako so štátnymi príslušníkmi EÚ, bez ohľadu na počiatočný dôvod ich prijatia. Možné revízie **smerníc o výskumných pracovníkoch a študentoch** by mohli prispieť k ďalšiemu zjednodušeniu prijímania, pobytu a mobility týchto skupín v rámci EÚ, ktoré sú kľúčové pre zachovanie budúcej inovačnej kapacity a konkurencieschopnosti EÚ.

Prostredníctvom dialógu so svojimi partnermi EÚ vysvetlí svoj právny rámec s cieľom zjednodušiť jeho uplatňovanie. Okrem toho bol spustený **portál EÚ venovaný prísťahovalecťu**, ktorý má slúžiť ako online nástroj pre štátnych príslušníkov krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, ktorí majú záujem dozvedieť sa o možnostiach a postupoch potrebných na presťahovanie sa do EÚ a pre tých, ktorí už sú v EÚ a chceli by sa presťahovať z jedného členského štátu do druhého. Vo vhodných prípadoch by sa tento zdroj informácií mal kombinovať s **opatreniami pred odchodom** zameranými na zvýšenie kvalifikácie a znalostí jazykov EÚ.

Účinná **integrácia**, najmä na trhu práce, je kľúčom k zabezpečeniu, aby migranti aj prijímajúce spoločnosti mohli využiť potenciál migrácie, a to aj prostredníctvom silnejších diasporálnych spoločenstiev a podnikateľov medzi migrantmi. V oznámení „Európska agenda v oblasti integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín“¹⁷ sa navrhujú nové prístupy a oblasti na prijatie opatrení. V rámci dialógu s partnermi EÚ by sa mala ďalej preskúmať úloha diasporálnych spoločenstiev a nadnárodných sietí v tomto kontexte, napríklad pri lepšej príprave migrantov na pobyt v členských štátoch.

V stratégii Európa 2020 sa zdôrazňuje potreba vyvinúť v rámci celosvetovej súťaže o talenty osobitné úsilie na prilákanie vysokokvalifikovaných migrantov a podporiť integráciu ľudí s prísťahovaleckým pôvodom do európskych spoločností. V **usmerneniach o zamestnanosti** sa členské štáty vyzývajú, aby venovali primeranú pozornosť integrácii migrantov na trhoch práce EÚ, pričom tieto usmernenia poskytujú rámec na spoločné využívanie informácií a koordináciu politík v oblasti zamestnanosti. Hoci sieť EURES poskytuje informácie o voľných pracovných miestach, dôležitú úlohu zohrávajú aj verejné služby zamestnanosti tým, že **podporujú prístup k zamestnaniu** pre mobilných a migrujúcich pracovníkov. **Európsky sociálny fond (ESF)** poskytuje finančnú podporu a pomoc na zvýšenie účasti migrantov na zamestnanosti.

Okrem toho sa osobitná pozornosť venuje posilňovaniu schopnosti Únie **predvídať potreby trhu práce a v oblasti kvalifikovaných pracovných síl**. Európsky monitor voľných pracovných miest bude v roku 2012 doplnený o **panorámu zručností EÚ**, pričom poskytne aktualizované prognózy kvalifikácií a potrieb na trhu práce do roku 2020. V oblasti **validácie**

¹⁷ KOM(2011) 455 v konečnom znení.

diplomov, kvalifikácií a zručností v rámci EÚ je smernica o uznávaní odborných kvalifikácií kľúčovým nástrojom pre mobilitu v EÚ, ktorý sa vzťahuje aj na kvalifikácie dosiahnuté mimo EÚ. Nadmerná kvalifikácia alebo „mrhanie mozgami“ je zatiaľ veľmi rozšírený a závažný problém medzi migrujúcimi pracovníkmi z krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, a je potrebné ho ďalej riešiť.

Pokiaľ ide o **prenosnosť práv na sociálne zabezpečenie**, pravidlá EÚ v oblasti koordinácie sociálneho zabezpečenia odstraňujú nevýhody a chránia získané práva občanov EÚ pohybujúcich sa v rámci EÚ a takisto všetkých štátnych príslušníkov z krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, s oprávneným pobytom, ktorých prípady majú cezhraničnú dimenziu. V rozhodnutiach Rady z októbra 2010 bola prijatá pozícia EÚ týkajúca sa koordinácie sociálneho zabezpečenia s Alžírskom, Marokom, Tuniskom, Chorvátskom, Bývalou juhoslovanskou republikou Macedónsko a Izraelom. Po formálnom prijatí rozhodnutí Asociačnými radami vytvorí EÚ obmedzený vonkajší režim koordinácie sociálneho zabezpečenia vzťahujúci sa na osoby – štátnych príslušníkov EÚ aj štátnych príslušníkov týchto šiestich krajín – ktoré sa sťahujú do a mimo EÚ. Okrem toho smernica o jednotnom povolení po svojom prijatí zabezpečí právo pre všetkých migrujúcich pracovníkov, na ktorých sa vzťahuje, vyviezť svoje dosiahnuté dôchodky na základe rovnakých podmienok a pri rovnakých sadzbách ako v prípade štátnych príslušníkov príslušných členských štátov, keď sa presťahujú do krajiny, ktorá nie je členským štátom EÚ.

Keďže mobilita štátnych príslušníkov tretích krajín je úzko spätá so spoločnou **vízovou politikou** EÚ v oblasti krátkodobých pobytov, mali by sa využiť všetky možnosti podľa vízového kódexu na zjednodušenie postupov a zvýšenie transparentnosti. Miestna schengenská spolupráca a posilnené pokrytie konzulárnymi službami v krajinách, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, by mali zvýšiť kvalitu služieb. V ďalších revíziách vízovej politiky EÚ by sa mal zohľadniť viditeľný pokrok v rámci dialógov EÚ. Okrem toho by sa malo zintenzívniť úsilie o užšiu **koordináciu udeľovania výskumných grantov, štipendií a školiacich programov a vydávania požadovaných víz** a/alebo povolení na pobyt pre príslušných výskumných pracovníkov.

Výmeny praktických informácií v oblasti prijímania zamestnancov, uznávania kvalifikácií získaných v krajinách, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, umiestňovania kvalifikovaných pracovníkov a sprostredkovania na trhu práce by sa mali zjednodušiť prostredníctvom posilnenia spolupráce **medzi verejnými službami zamestnanosti** v členských štátoch a podpory ich vzájomnej spolupráce, ako aj spolupráce týchto subjektov s ďalšími poskytovateľmi služieb zamestnanosti, medzi ktoré patria súkromné agentúry a sektorové organizácie v členských štátoch EÚ. V tejto súvislosti by sa mala zohľadniť práca, ktorá sa už vykonala v oblasti uznávania zahraničných kvalifikácií a ktorú riadila Európska nadácia pre odbornú prípravu (European Training Foundation, ETF) a sieť ENIC-NARIC s cieľom realizovať Lisabonský dohovor o uznávaní kvalifikácií.

Väčšia mobilita pre študentov a výskumných pracovníkov z tretích krajín by mohla byť tiež sľubnou cestou k zabezpečeniu potrieb trhu práce v Európe, aby niektorí študenti boli schopní pracovať po dokončení svojho štúdia. Táto otázka by sa mohla ďalej preskúmať, pričom by sa mali zohľadniť právomoci a opatrenia členských štátov spojené s bojom proti úniku mozgov, napríklad prostredníctvom cirkulujúcej migrácie. Tento cieľ by sa mohol uskutočniť najmä prostredníctvom lepšieho využívania existujúcich partnerstiev v oblasti mobility na posilnenie a podporu výmeny, súčasných medzinárodných programov v oblasti mobility a od roku 2014 prostredníctvom budúceho jednotného programu v oblasti vzdelávania, odbornej prípravy a mládeže a programu Horizont 2020 (budúceho rámcového programu pre výskum a inovácie). Malo by sa podporiť vytvorenie **inštitucionálnych sietí**

a **twinning univerzít** v členských štátoch EÚ a prioritných partnerských krajinách, aby **učebné osnovy a certifikačné postupy** boli lepšie prispôsobené potrebám trhu práce na oboch miestach. EÚ by mala podporovať členské štáty v tom, aby rozširovali rozsah svojich bilaterálnych **dohôd v oblasti mobility mládeže** a ponúkli ich aj krajinám zapojeným do partnerstva v oblasti mobility.

V rámci partnerstiev v oblasti mobility aj spoločných programov by sa mali v partnerských krajinách zriadiť špecializované **strediská zdrojov pre migráciu a mobilitu** (MMRC). Tieto strediská zdrojov a podpory by sa mali začleniť do príslušných vnútroštátnych orgánov alebo agentúr sprostredkujúcich zamestnanie, pričom by mali budovať na skúsenostiach získaných z partnerstva v oblasti mobility medzi EÚ a Moldavskom a CIGEM v Mali.¹⁸ Zameriavajúc sa na potreby migrantov by mali: 1. slúžiť ako jednotné kontaktné miesto pre jednotlivcov, ktorí hľadajú informácie a podporu, pokiaľ ide o validáciu ich kvalifikácií, zvyšovanie odbornosti a potreby kvalifikovaných pracovníkov na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni alebo v EÚ, a 2. poskytnúť opatrenia pred odchodom, pri návrate a pri opätovnej integrácii. Užitočným informačným nástrojom na tento účel by bol aj portál EÚ venovaný prisťahovalectvu. MMRC by mali pomôcť príslušným orgánom partnerských krajín a členských štátov EÚ, vrátane verejných služieb zamestnanosti, zlepšiť umiestňovanie pracovných síl a podporovať pozitívne výsledky v oblasti rozvoja. V strednodobom horizonte by tieto strediská mali byť spojené so spoločnými centrami pre podávanie žiadostí o víza, ako aj s delegáciami EÚ, s cieľom posilniť a zjednodušiť postupy vydávania víz pre osobitné kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín.

Sieť **styčných dôstojníkov pre prisťahovalectvo (immigration Liaison Officers, ILO)** by mala byť doplnená o odborníkov v oblasti migrácie, vrátane vyslaných vnútroštátnych odborníkov z členských štátov EÚ pôsobiacich v delegáciách EÚ, ktorí môžu sledovať záležitosti v oblasti migrácie zo širšieho, komplexnejšieho politického hľadiska, ako to obvykle robia služby v konzulárnej oblasti. Mala by sa využiť každá príležitosť na zapojenie agentúr EÚ do takýchto výmen informácií a užšej spolupráce s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ.

Odporúčania

V rámci prvého piliera by sa mal GPMM zamerať na tieto priority:

- Špeciálne ponuky v oblasti mobility určené mladým ľuďom, študentom, umelcom a kultúrnym pracovníkom, výskumným pracovníkom a vysokoškolským pracovníkom vo forme dodatočných **štipendií**, štipendijných programov, stáží a dohôd o **mobilitě mládeže**. Záväzky v plnej miere uplatňovať a v prípade potreby zmeniť a doplniť **smernice o študentoch a výskumných pracovníkoch**.
- Uplatňovanie **vízového kódexu** v plnej miere a jeho prípadné zmeny a doplnenia s cieľom zlepšiť **miestnu schengenskú spoluprácu** a posilniť pokrytie konzulárnymi službami, v relevantných prípadoch zriadením **spoločného centra pre podávanie žiadostí o víza**.
- **Twinning medzi inštitúciami vyššieho vzdelávania a inštitúciami odbornej prípravy** na podporu cezhraničnej spolupráce a výmen s cieľom zosúladiť **učebné osnovy**,

¹⁸ Dvoma príkladmi sú projekt posilnenia schopnosti Moldavska riadiť migráciu za prácou a spätnú migráciu v rámci partnerstva v oblasti mobility s EÚ a informačné a riadiace stredisko pre migráciu (Centre d'Information et de Gestion des Migrations) so sídlom v Mali.

udeľovanie certifikátov a kvalifikácie a zabezpečiť ich účinné uznávanie (prostredníctvom účinného zabezpečenia kvality, porovnateľného a jednotného využívania nástrojov EÚ v oblasti transparentnosti a prostredníctvom spojenia kvalifikácií s európskym kvalifikačným rámcom) s cieľom zlepšiť dlhodobú komplementárnosť trhu práce.

- Podpora verejných služieb zamestnanosti na úrovni EÚ, aby monitorovali postupy prijímania pracovníkov a výmenu osvedčených postupov v oblasti **zamestnanosti a umiestňovania pracovných síl** medzi členskými štátmi a náprotivkami v partnerských krajinách a ďalšími zainteresovanými stranami.
- V rámci partnerstiev v oblasti mobility aj spoločných programov by sa v partnerských krajinách mali zriadiť **špecializované strediská zdrojov pre migráciu a mobilitu**. Vychádzajúc z informácií prístupných prostredníctvom portálu EÚ venovaného prisťahovalectvu by prispeli k zjednodušeniu opatrení pred odchodom, pričom by sa zamerali na zosúlad'ovanie ponúkaných a požadovaných zručností, zvyšovanie kvalifikácie a znalosti jazykov EÚ v spolupráci s verejnými službami zamestnanosti, agentúrami EÚ a ďalšími zainteresovanými stranami.

Druhý pilier: Predchádzanie nelegálnej migrácii a obchodovaniu s ľuďmi a ich obmedzovanie

Oprávnenosť akéhokoľvek rámca pre migráciu a mobilitu závisí od účinného riadenia nelegálnej migrácie. Bezpečnú migráciu narušujú tí, ktorí pôsobia mimo legálneho rámca. Spolupráca v rámci EÚ je neodmysliteľná, rovnako ako cieľ posilňovať partnerstvá s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, s cieľom zabezpečiť, aby sa mobilita a migrácia mohli organizovať systematicky.

Migrácia a mobilita sú zakotvené v širšom politickom, hospodárskom, sociálnom a bezpečnostnom kontexte. **Široké chápanie bezpečnosti** znamená, že nelegálna migrácia sa musí posudzovať aj v spojení s organizovanou trestnou činnosťou a chýbajúcim právnym štátom a spravodlivosťou, ktoré sú živé korupciou a neprimeranou reguláciou.

EÚ by mala naďalej uprednostňovať **prenosy zručností, spôsobilostí a zdrojov** k svojim partnerom s cieľom predchádzať nekalému obchodovaniu, pašovaniu a nelegálnej migrácii a znižovať ich a posilňovať **integrované riadenie hraníc**. V rámci EÚ by malo byť zabezpečené vykonávanie **smernice o návrate a smernice o sankciách voči zamestnávateľom** a spojené s ďalšími príslušnými opatreniami v užšej interakcii s partnermi z krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ.

Dialóg a spolupráca s partnermi by sa mali byť zamerané na ochranu ľudských práv všetkých migrantov počas ich celého migračného procesu. Je potrebné zamerať sa na bezohľadných zamestnávateľov a prijímať kroky na predchádzanie trestným činom páchaným na migrantoch a porušovaniu ich ľudských práv a stíhanie takýchto prípadov. Mali by sa prijať opatrenia, ktoré migrantom zabezpečia dôstojné životné podmienky v prijímacích strediskách a zabránia svojvoľnému alebo neobmedzenému zadržiavaniu. Osobitná pozornosť by sa mala venovať maloletým bez sprievodu v kontexte vykonávania akčného plánu prijatého v roku 2010.

Mala by sa v plnej miere využiť schopnosť agentúry **FRONTEX** pracovať v partnerstve s orgánmi krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ. Styční dôstojníci pre prisťahovalectvo (Immigration Liaison Officers, ILO) by mali rozšíriť výmeny informácií so svojimi náprotivkami na viac partnerských krajín. Je potrebné zintenzívniť spoluprácu medzi príslušnými agentúrami EÚ¹⁹, ktorá by umožnila lepšiu výmenu informácií v oblasti migrácie a organizovanej trestnej činnosti.

Je čoraz jasnejšie, že **bezpečnosť dokladov a krádež totožnosti** sú oblasti, v ktorých by užšia spolupráca mohla byť priniesť vzájomný prospech. Často cestujúcim osobám (podnikateľom, štátnym úradníkom, študentom a výskumným pracovníkom) z partnerských krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ a ktoré majú zavedené biometrické cestovné doklady a posilnenú bezpečnosť dokladov, by sa mohol poskytnúť ľahší prístup do EÚ. Pripravované návrhy Komisie o inteligentných hraniciach, vrátane systému vstupu/výstupu a programu registrovaných cestujúcich, by mali pripraviť pôdu pre takýto rozvoj.

Spojenie **readmisných dohôd s dohodami o zjednodušení vízového režimu** ako súčasť vonkajšej migračnej politiky EÚ môže byť na prospech krajinám, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, tým, že sa im poskytnú možnosti mobility a zároveň sa zaistí bezpečnosť a znížia sa riziká nelegálnej migrácie. Readmisia a návrat by mali byť pevne zakotvené v širšom

¹⁹ Príslušnými agentúrami sú FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST, Európska policajná akadémia, Európsky podporný úrad pre azyl, Agentúra pre základné práva a Európsky inštitút pre rodovú rovnosť.

globálnom prístupe. Komisia zjednoduší osobitné iniciatívy pre danú krajinu zamerané na monitorovanie niektorých z návratov.

Politika EÚ v oblasti boja proti **obchodovaniu s ľuďmi** sa riadi holistickým prístupom, ktorý sa zameriava na prevenciu, stíhanie zločincov a ochranu obetí. Tento integrovaný prístup je v súlade s prístupom zameraným na ľudské práva a obeť, v ktorom sa zohľadňuje rodové hľadisko. Jeho cieľom je predchádzať takejto trestnej činnosti a poskytnúť ľuďom, ktorí boli donútení žiť v otrockých podmienkach, možnosť zotaviť sa a znovu sa začleniť do spoločnosti. Keď zohľadníme odporúčania Rady²⁰, problém obchodovania s ľuďmi bude naďalej systematicky zaradzovaný do príslušných dohôd a strategických partnerstiev EÚ s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, a takisto do všetkých politických dialógov o migrácii a mobilitě. V príslušných politických oblastiach sa bude zdôrazňovať prístup založený na zapojení čo najväčšieho počtu zainteresovaných strán. Budovanie kapacity bude ústredným prvkom, rovnako ako dodržiavanie medzinárodných noriem v tejto oblasti, najmä ratifikácia a vykonávanie Dohovoru OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu a protokolov týkajúcich sa obchodovania s ľuďmi a pašovania migrantov. Nová integrovaná stratégia boja proti obchodovaniu s ľuďmi (naplánovaná na rok 2012) zabezpečí lepšiu koordináciu a väčšiu súdržnosť medzi príslušnými subjektmi.

Odporúčania

V rámci druhého piliera by sa mal GPMM zamerať na tieto priority:

- **Prenos zručností, spôsobilostí a zdrojov** na partnerov, aby sa predišlo nekalému obchodovaniu, pašovaniu a nelegálnej migrácii a obmedzili tieto javy a aby sa posilnilo **integrované riadenie hraníc**.
- Spolupráca v oblasti **bezpečnosti dokladov**, ktorou sa pripraví pôda na zjednodušenie vízového režimu v prípade osôb z prioritných partnerských krajín, ktoré často cestujú..
- Iniciatívy zamerané na poskytnutie lepšej ochrany a na posilnenie postavenia **obetí obchodovania s ľuďmi**.
- Dôsledné monitorovanie vykonávania **smernice o návrate** a **smernice o sankciách voči zamestnávateľom** členskými štátmi EÚ v úzkej spolupráci s partnermi.
- Strategické využitie nových možností agentúry FRONTEX a komplexnejšie tematické výmeny informácií medzi **styčnými dôstojníkmi EÚ pre prístahovateľstvo (ILO)** a ich náprotivkami vo väčšom počte partnerských krajín.

Tretí pilier: Podpora medzinárodnej ochrany a posilnenie vonkajšieho rozmeru azylovej politiky

EÚ musí posilniť **solidaritu s utečencami a vysídlenými osobami** a takéto snahy by sa mali stať neoddeliteľnou súčasťou GPMM. Mala by zintenzívniť spoluprácu s príslušnými krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, s cieľom **posilniť ich azylové systémy a vnútroštátne právne predpisy v oblasti azylu** a zabezpečiť dodržiavanie medzinárodných noriem. Tento krok by mohol umožniť týmto krajinám poskytovať vyšší štandard

²⁰ Európska rada: Prvá správa o vykonávaní dokumentu o konkrétnych opatreniach na posilnenie vonkajšieho rozmeru EÚ v boji proti obchodovaniu s ľuďmi.

medzinárodnej ochrany žiadateľom o azyl a vysídleným osobám, ktoré zostávajú v regióne pôvodu, v ktorom pretrvávajú konflikty alebo prenasledovanie. EÚ by mala vyzývať svoje partnerské krajiny, aby v prípade potreby začlenili tento rozmer do svojich vnútroštátnych stratégií znižovania chudoby. V rámci týchto stratégií by sa mali vo vhodných prípadoch preskúmať aj vzťahy medzi utečencami a vysídlenými osobami a miestnym obyvateľstvom v súlade so Štokholmským programom z roku 2009, v ktorom sa zdôraznilo, že je potrebné vybudovať vonkajší rozmer azylu, aby sa účinnejšie prispelo k riešeniu dlhotrvajúcich problémov s utečencami.

EÚ by mala takisto vyzývať krajiny, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, aby sa zaoberali problémom osôb bez štátnej príslušnosti, ktoré predstavujú osobitne zraniteľnú skupinu, prostredníctvom prijímania opatrení na obmedzenie problému chýbajúcej štátnej príslušnosti. EÚ by mala ďalej podporovať rozvoj medzinárodného právneho rámca pre osoby vysídlené v rámci krajiny, ktoré sú ďalšou osobitne zraniteľnou skupinou.

EÚ by mala spolupracovať so svojimi partnermi, aby sa lepšie vymedzili spojenia medzi medzinárodnou ochranou a rozvojom. Mali by sa ďalej rozvíjať aj koncepty a nástroje na zlepšenie prenosu medzi humanitárnou a rozvojovou pomocou.

Musia sa posilniť politické rámce v oblasti azylu a kapacita ochrany v krajinách, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ. To sa má dosiahnuť prostredníctvom rozsiahlejšej spolupráce s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, *inter alia* v rámci **regionálnych programov ochrany (RPO)**. Z tohto hľadiska je jedným z pozoruhodných príkladov RPO v severnej Afrike, do ktorého sú zapojené Egypt, Tunisko a Líbya.

Európsky podporný úrad pre azyl by sa mal postupne stále viac zapájať do budovania kapacity v oblasti azylu v krajinách, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, vrátane podpory činností v oblasti presídlenia.

RPO by mali byť posilňované ako kľúčový nástroj tohto nového piliera, keďže boli doteraz nedostatočne využívané. Existujúce RPO by mali byť posilnené a v prípade potreby by sa mali navrhnuť ďalšie RPO, vrátane ako súčasť dialógov EÚ o migrácii s príslušnými regiónmi a krajinami. RPO by sa mali naďalej zameriavať na budovanie kapacity v oblasti ochrany a azylových systémov v partnerských krajinách a regiónoch. Mali by pokračovať rozvojové programy pre utečencov a osoby vysídlené v rámci krajiny a programy zamerané na zníženie rizika katastrof v týchto regiónoch a v prípade potreby by mali byť posilnené v súlade s RPO a mali by ich dopĺňať. Ku každému RPO by sa mala pridať posilnená zložka presídlenia, ako znak medzinárodnej solidarity a kľúčový nástroj na uskutočnenie systematického prístupu k trvalým riešeniam v EÚ.

Pre mnohých z najohrozenejších utečencov zostáva presídlenie jediným uskutočniteľným trvalým riešením. Na pozadí týchto skutočností EÚ pripravila „spoločný program EÚ pre presídľovanie“ s cieľom **zvýšiť presídľovanie v Európe** a súčasne ho strategickejšie využívať. V EÚ by sa malo poskytovať viac miest na presídlenie, spolu s procesnými zárukami za viac prípadov presídlenia, ktoré sa majú spracovať v krajinách prvého azylu. To si vyžaduje zvýšené financovanie, stanovenie postupov a zlepšenú logistickú a technickú kapacitu.

Odporúčania

V rámci tretieho piliera by sa mal GPMM zamerať na tieto priority:

- **regionálne programy ochrany (RPO)** na posilnenie kapacity v oblasti ochrany a azylových systémov partnerských krajín a regiónov,
- podpora zo strany **EASO** pri budovaní kapacity v oblasti azylu v krajinách, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, a to aj podporou činností v oblasti presídlenia,
- posilnené **presídľovanie** v EÚ v spolupráci s partnermi,
- zintenzívnenie úsilia o riešenie **dlhotrvajúcich problémov s utečencami**, vrátane cielenej pomoci vysídleným osobám.

Štvrtý pilier: Maximalizovanie vplyvu migrácie a mobility na rozvoj

EÚ a medzinárodné spoločenstvo urobili veľký krok vpred v podpore prínosov migrácie pre rozvoj. Veľký pokrok sa dosiahol v oblasti podpory pozitívneho vplyvu remitencií a dobrovoľných iniciatív diaspóry. Spoločne v partnerstvách sa však musia riešiť aj **tienisté stránky**, medzi ktoré patrí únik mozgov, sociálne náklady a závislosť od zahraničných trhov práce. Postupy týkajúce sa prístupu k obmedzenému počtu možností legálnej migrácie sú často neprehľadné a príliš byrokratické. V dôsledku toho sa mnoho migrantov obracia na neformálnych sprostredkovateľov, ktorí sú často napojení na organizovanú trestnú činnosť. Migranti budú vystavení nielen väčšiemu počtu rizík, zneužívaniu a vykorisťovaniu, ale znížia sa aj ich potenciálne úspory.

Migrácia medzi regiónmi a v rámci regiónu v rozvojových regiónoch zďaleka presahuje migráciu do EÚ. Táto takzvaná migrácia juh – juh často nesie so sebou prínosy pre migrantov vo forme lepších pracovných príležitostí a vyšších príjmov, aké sú k dispozícii doma. V tomto prípade je opäť mnoho migrantov vykorisťovaných, zneužívaných a podvádzaných. Neinformovaných migrantov môžu okrádať subjekty vykonávajúce nábor, sprostredkovatelia, zamestnávateľia alebo skupiny organizovanej trestnej činnosti. Sprístupňovanie informácií a podpory s cieľom chrániť práva migrantov má teda kľúčový význam. EÚ môže pomôcť migrantom premiestňovať sa riadnym spôsobom a priniesť si domov finančné zdroje a zručnosti, ktoré ich krajiny pôvodu často veľmi potrebujú.²¹

EÚ a jej partnerské krajiny dosiahli veľký pokrok, pokiaľ ide o zabezpečenie, aby služby v oblasti **remitencií** boli lacnejšie, transparentnejšie, konkurenčnejšie a spoľahlivejšie. Správy o súdržnosti politiky pre rozvoj predkladané každé dva roky prispeli k zlepšeniu prístupu celej verejnej správy v EÚ. Zjednodušilo sa zapojenie združení **diaspóry** do rozvoja ich domovskej krajiny, naposledy prostredníctvom podpory zriadenia platformy diaspór v celej EÚ. Výraznejšie zapojenie **diaspór a skupín migrantov** môže takisto pomôcť dosiahnuť cieľ obnoveného globálneho prístupu s cieľom systematickejšie riešiť otázku **práv migrantov a posilnenia postavenia migrantov**.

Pokrok sa dosiahol aj v snahách o zmiernenie **úniku mozgov** prostredníctvom podpory kódexu WHO v oblasti medzinárodného náboru zdravotníckych pracovníkov. EÚ by mala podporovať členské štáty v ich snahách o zjednodušenie cirkulujúcej migrácie zdravotníckych

²¹ Ako je uvedené v oznámení Komisie KOM(2011)637 „Zvyšovanie vplyvu rozvojovej politiky EÚ: program zmien“, EÚ pomáha rozvojovým krajinám v posilňovaní ich politik, kapacít a činností v rámci regionálnej aj globálnej mobility ľudí. Podporuje program dôstojnej práce, sociálnej ochrany a podporuje politiky na zjednodušenie regionálnej mobility za prácou a bude podporovať ciele úsilie o úplné využitie vzájomných vzťahov medzi migráciou, mobilitou a zamestnanosťou.

pracovníkov, aby sa zručnosti a znalosti nadobudli tak v prospech krajín, z ktorých prichádzajú migranti, ako aj cieľových krajín. Smernica o modrej karte EÚ umožňuje členským štátom zamietnuť žiadosti s cieľom zabezpečiť etický nábor a umožňuje Komisii monitorovať jej uplatňovanie s cieľom zmierniť únik mozgov.

EÚ by mala zintenzívniť svoju podporu **budovania kapacity** v partnerských krajinách. Mala by sa posilniť koordinácia a súdržnosť medzi vnútroštátnou politikou v oblasti migrácie a vnútroštátnou politikou v oblasti rozvoja, ako aj väzby s vytváraním pracovných miest a politikami v oblasti vzdelávania, zdravotníctva a bývania. Niekedy veľmi živá debata o „potenciáli prínosu pre všetky strany“ sa musí lepšie vyvážiť tým, že sa budú brať vážne tienisté stránky migrácie, najmä jej **sociálne náklady** a riziká, že sa domácnosti stanú závislými od príjmov z remitencií. Partnerské vlády by mohli získať pomoc od EÚ pri zavádzaní vnútroštátnych rámcov na prenos a prenosnosť dôchodkov zo zahraničia, pričom je potrebné riadne zohľadniť právomoci členských štátov v tejto oblasti.

Úspešné **začlenenie migrácie do úvah o rozvoji** si vyžaduje, aby migrácia bola neoddeliteľnou súčasťou celého spektra odvetvových politík (v oblasti poľnohospodárstva, zdravia, vzdelávania atď.). Súčasne by sa mali podporovať cielené iniciatívy súvisiace s migráciou. Je potrebné zaoberať sa často stále obmedzenou informovanosťou odborníkov o význame otázok migrácie pre rozvoj, a to v EÚ aj v jej partnerských krajinách. V tejto súvislosti je nevyhnutné začleniť výzvy týkajúce sa medziregionálnej migrácie ako jeden z problémov v rámci GPMM, aby sa potenciálne prínosná úloha migrácie v regionálnej spolupráci a rozvoji mohla riadne vymedziť a podporovať. Partnerské krajiny by mali byť viac informované o svojich možnostiach vyčleniť finančné prostriedky určené na rozvoj na iniciatívy súvisiace s migráciou v národných indikatívnych programoch, v ktorých je vymedzená ich spolupráca s EÚ v oblasti rozvoja. Ďalšie prehĺbenie tejto väzby by sa malo dosiahnuť v rámci rozvojovej politiky.

Súdržnosť politík sa môže podporiť aj prostredníctvom **rozšírených migračných profilov**, ktoré sa čoraz viac využívajú na vytvorenie lepšej a udržateľnejšej základne dôkazov o prepojení migrácie a rozvoja. Spájajú všetky zainteresované strany v procese špecifickom pre danú krajinu s cieľom určiť a riešiť nedostatok údajov a potreby týkajúce sa súčasných migračných modelov, trendov na trhu práce, právnych predpisov a politických rámcov, informácií o tokoch remitencií, diaspór a ďalších údajov súvisiacich s rozvojom. Zodpovednosť by mala nieť partnerská krajina a udržateľnosť snáh by sa mala zabezpečiť prostredníctvom budovania primeranej kapacity.

Odporúčania

V rámci štvrtého piliera by sa mal GPMM zamerať na tieto priority:

- podpora **kódexu WHO** o medzinárodnom nábere zdravotníckych pracovníkov a monitorovanie uplatňovania smernice o modrej karte EÚ s cieľom zmierniť únik mozgov,
- preskúmanie vytvorenia **nástrojov v oblasti investícií diaspóry**, prostredníctvom ktorých by sa mohli posilať dobrovoľné príspevky diaspóry a pridať zdroje EÚ na podporu iniciatív a investícií orientovaných na rozvoj v prioritných krajinách, napríklad v južnom Stredozemí,

- **súkromno-verejné partnerstvá** zamerané na zapojenie **podnikateľov-migrantov a MSP, ktoré založili migranti**, do obchodu, investícií a prenosu zručností medzi členskými štátmi EÚ a partnerskými krajinami,
- preskúmanie užitočnosti **výročného fóra pre remitencie** a odporúčaní do konca roka 2012 na základe štúdie o **uskutočniteľnosti spoločného portálu EÚ pre remitencie**,
- pomoc partnerským krajinám pri **určovaní a monitorovaní bona fide subjektov vykonávajúcich nábor** s cieľom posilniť postavenie migrantov, najmä pokiaľ ide o uľahčenie cirkulujúcej migrácie.

6. FINANCOVANIE A MONITOROVANIE

Úspešné vykonávanie globálneho prístupu závisí od **primeraného financovania**. **Geografické a tematické finančné nástroje** majú stále kľúčový význam pre vonkajšiu spoluprácu a budú sa musieť používať komplexne a jednotne, pričom budú čerpať zo skúseností získaných napríklad z tematického programu pre oblasť migrácie a azylu (2007 – 2013). Budúce spôsoby plánovania a rozdelenia prostriedkov v rámci vonkajších nástrojov EÚ by mali naďalej prispievať k cieľom globálneho prístupu, pri súčasnom dodržiavaní celkových cieľov týchto nástrojov a v súlade s ich pravidlami.

Okrem týchto vonkajších nástrojov a v súlade so zásadami subsidiarity a komplementárnosti by z **budúceho Fondu EÚ pre azyl a migráciu**, ako aj z **Fondu pre vnútornú bezpečnosť** (najmä pre riadenie hraníc) malo byť možné zabezpečiť aj financovanie GPMM. Tieto fondy budú mať osobitný význam pre činnosti, ktoré slúžia najmä záujmom EÚ, ale ktoré vykonáva krajina, ktorá nie je členským štátom EÚ. Preto by sa mali využívať na osobitné činnosti, ktoré dopĺňajú činnosti financované v rámci geografických alebo iných nástrojov, aby sa zabránilo zdvojeniu, a v súlade s úvahami v oblasti zahraničnej politiky a/alebo účelmi rozvojovej politiky.

Členské štáty by mali naďalej prispievať priamo k financovaniu globálneho prístupu, napríklad keď uplatňujú globálny prístup vo svojej bilaterálnej spolupráci, keď sa zapájajú do regionálnych procesov a keď sa zúčastňujú na partnerstvách v oblasti mobility a spoločných programoch s prioritnými partnermi. Hoci vzťahy medzi EÚ a partnerskými vládami sú v centre GPMM, pre zabezpečenie vykonávania konkrétnych iniciatív je dôležitá aj úloha **občianskej spoločnosti**. Jej úloha by sa mala odraziť vo finančných a zmluvných dojednaniach.

Nakoniec, vykonávanie GPMM musí byť účinné a malo by zahŕňať proces monitorovania. **Správa o GPMM** by mala byť prijatá každý druhý rok, počnúc júnom 2013. Mala by byť založená na informáciách, ktoré poskytnú členské štáty, delegácie EÚ, agentúry EÚ a partnerské krajiny, a bude predložená v rámci zodpovednosti Komisie v spolupráci s EEAS.

Cieľom tejto správy bude monitorovať politické ciele uvedené v tomto oznámení a venovať sa všetkým významným procesom dialógu a spolupráce EÚ. V správe bude posúdený pokrok dosiahnutý v oblasti štyroch pilierov GPMM a používaných nástrojov pomocou porovnateľnej metódy posúdenia, ktorá zaznamená zmenu v priebehu času. V správe sa posúdi, či sa dosiahli ciele a akým spôsobom, a uvedú sa odporúčania. Informácie o pokroku, ktorý sa dosiahol v rôznych dialógoch, PM a CAMM, by sa mali zhromaždiť a šíriť systematicky, a to aj

prostredníctvom špecializovanej **webovej stránky GPMM** (s jedným verejným rozhraním a jedným vnútorným rozhraním EÚ, ktoré by sa mali tiež zamerať na rozvoj siete kontaktných miest EÚ). Na tento účel by sa mohol vytvoriť osobitný **projekt na podporu GPMM**.

Odporúčania

- GPMM by mal byť naďalej podporovaný **súborom vzájomne posilňujúcich finančných nástrojov** zabezpečovaných EÚ aj jej členskými štátmi.
- Na úrovni EÚ by tieto nástroje mali zahŕňať **geografické a tematické vonkajšie nástroje**, ako aj **budúci Fond pre azyl a migráciu a budúci Fond pre vnútornú bezpečnosť**.
- Aby sa zabezpečila transparentnosť a zlepšilo vykonávanie, výsledky GPMM by mali byť prezentované v **správe o pokroku** predkladanej každé dva roky a ďalej šírené prostredníctvom **príslušnej webovej stránky**.

ZÁVERY

EÚ je ovplyvňovaná **mnohými výzvami a príležitosťami** v oblasti migrácie a mobility. Aby EÚ bola prosperujúcejšia, musí sa stať konkurenčnejšou, aby priláhla talenty a investície. Aby bolo možné riadiť mobilitu v bezpečnom prostredí, EÚ musí pokračovať vo svojom prioritnom dialógu a spolupráci s partnerskými krajinami v susedstve EÚ a v ostatných častiach sveta. Aby EÚ poskytla medzinárodnú ochranu tým, ktorí ju potrebujú, a aby zlepšila vplyv migrácie a mobility na rozvoj svojich partnerov, musí byť vedúcim aktérom v globálnom riadení.

Komisia je presvedčená, že návrhy v oblasti politiky a operačné opatrenia navrhnuté v tomto oznámení umožnia EÚ a jej členským štátom riešiť tieto výzvy.

Budujúc na komplexnom, politickom a právnom rámci v oblasti migrácie a mobility, ktorý predložila Komisia vo svojom oznámení zo 4. a 24. mája 2011, a na šiestich rokoch skúseností s vykonávaním predchádzajúceho prístupu, je Komisia presvedčená, že teraz je čas na to, aby EÚ zvažila, ako **upevniť** tieto skúsenosti ako **zastrešujúci rámec vonkajšej migračnej politiky EÚ**. Aby sa dosiahol tento cieľ, globálny prístup by mal byť pevne zakotvený v **celkovej zahraničnej politike EÚ**, vrátane **spolupráce v oblasti rozvoja**, a lepšie zosúladený s prioritami EÚ v oblasti vnútornej politiky. V súlade s Lisabonskou zmluvou musí EÚ hovoriť jedným hlasom, a to aj vtedy, keď ide o jej vonkajšiu migračnú politiku.

Aby EÚ vytvorila štruktúru tohto procesu a podporila ho, potrebuje dohodnutý strategický politický rámec, ktorý je jasný, jednotný a ktorý sa ľahko šíri. EÚ bude lepšie vybavená na riadenie migrácie doma a globálne iba vtedy, ak bude ďalej posilňovať svoj dialóg a spoluprácu s partnerskými krajinami.

Komisia je toho názoru, že nový globálny prístup EÚ k migrácii a mobilite (GPMM) predstavuje strategický rámec, ktorý je potrebný na dodanie **pridanej hodnoty** opatreniam EÚ a členských štátov v tejto oblasti. Môže sa zaoberať problémami a cieľmi EÚ v oblasti migrácie a mobility účinnejšie a efektívnejšie ako jednotlivé členské štáty. Poskytuje cennú podporu a stimul bilaterálnym a vnútroštátnym politikám členských štátov v tejto oblasti. Komisia, EEAS a členské štáty musia úzko spolupracovať, aby zabezpečili **súdržné opatrenia** v rámci tohto spoločného rámca EÚ.

PRÍLOHA

ZÁVERY PRACOVNÉHO DOKUMENTU ÚTVAROV KOMISIE O MIGRÁCII A ROZVOJI

Maximalizovanie **pozitívneho vplyvu migrácie** na rozvoj partnerských krajín (krajín pôvodu aj cieľových krajín) pri súčasnom **obmedzení** jej **negatívnych dôsledkov** zostane kľúčovou prioritou GPMM. Bude sa realizovať prístup, ktorý je viac zameraný na migrantov, bez toho, aby sa podceňovala schopnosť partnerských krajín vytvoriť si primerané politiky. Pokiaľ ide o tradičný program migrácie a rozvoja, doteraz sa dosiahli významné výsledky, zostávajú však ďalšie problémy, ktoré sa budú riešiť.

Migrácia je teraz neoddeliteľnou súčasťou niekoľkých **vnútroštátnych a regionálnych stratégií rozvoja**. Niekoľkým partnerským krajinám a regiónom bola poskytnutá podpora na rozvoj a realizáciu vlastných stratégií v oblasti migrácie, na zhromažďovanie a analyzovanie údajov o migrácii a na budovanie kapacity príslušných inštitúcií. EÚ bude naďalej podporovať tieto snahy o riadenie migrácie v jednotnom rozvojovom rámci a v súlade s miestnymi osobitosťami a prioritami.

Ciele v oblasti rozvoja sa čoraz viac zohľadňujú v migračných politikách EÚ a partnerských krajín. Rozmer migrácie sa súčasne čoraz viac zohľadňuje v stratégiách rozvoja. EÚ bude naďalej podporovať program **súdržnosti politik v záujme rozvoja** s cieľom určiť a riešiť možné rozpory v právnych predpisoch a politikách EÚ a jej členských štátov a posilniť kapacitu a mechanizmy v tejto sfére v krajinách, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ.

EÚ je široko uznávanou vedúcou zainteresovanou stranou na medzinárodnej úrovni, pokiaľ ide o podporu lacnejších a bezpečnejších súkromných tokov **remitencií** do rozvojových krajín, pri súčasnom zvýšení ich vplyvu na rozvoj. Európska komisia začala realizovať štúdiu, ktorá jej má pomôcť navrhnúť nové odporúčania a posúdiť výhodnosť a realizovateľnosť spoločného portálu EÚ pre remitencie. Viac úsilia je potrebné vynaložiť na budovanie kapacity s cieľom podporiť partnerské krajiny, ktoré majú záujem vytvoriť regulačné rámce a podporovať finančnú gramotnosť, nové technológie a prístup k úverom s cieľom stimulovať produktívne investovanie a tvorbu pracovných miest. Výročné fórum o remitenciách (formálne alebo neformálne) je nápadom hodným zváženia. V každom prípade bude potrebná väčšia výmena informácií medzi členskými štátmi EÚ a Európskou komisiou o projektoch v oblasti remitencií, aby sa predišlo zdvojeniu a aby sa určili najlepšie postupy.

EÚ zintenzívnila svoje úsilie v oblasti podpory **diasporálnych skupín**, ktoré sú usadené v Európe a sú ochotné prispievať k rozvojovým projektom vo svojich krajinách pôvodu, a v oblasti spolupráce s nimi. Čoraz viac podporuje aj podobné úsilie zo strany partnerských krajín. EÚ bude naďalej pracovať na vytvorení databázy diasporálnych organizácií so sídlom v rôznych členských štátoch, aby dosiahla ich plnšie zapojenie do politického dialógu, a na šírení informácií. Bude takisto naďalej investovať do zvýšenia svojho prínosu k rozvoju a bude sa snažiť lepšie využívať znalosti a odbornosť svojich partnerov, najmä na podporu podnikateľov a MSP. EÚ posúdi aj to, ako viac prispieť k zvýšeniu hodnoty zručností a znalostí migrantov v ich krajinách pôvodu a či podporovať dobrovoľníctvo diaspóry a finančné prostriedky diaspóry poskytnuté partnerskými krajinami.

Určitý pokrok sa dosiahol v oblasti boja proti **úniku mozgov**, najmä v odvetví zdravotníctva, zatiaľ čo podpora politik v oblasti trhu práce a dôstojnej práce v partnerských krajinách je ďalšou kľúčovou stratégiou, ktorá im má pomôcť prilákať a udržať kvalifikovaných pracovníkov. EÚ bude naďalej analyzovať príklady získavania mozgov a posudzovať, ako zvýšiť počet úspešných príkladov a takisto ako bojovať proti mrhaniu mozgami. Možnosťou

na zváženie by mohlo byť začlenenie stratégií udržania kvalifikovaných pracovníkov do politických dialógov o migrácii s partnerskými krajinami.

Cirkulujúca migrácia bola podporená mnohými vnútroštátnymi legislatívnymi opatreniami a legislatívnymi opatreniami EÚ a osobitnými projektmi. Väčšia **prenosnosť práv v oblasti sociálneho zabezpečenia** by sa mala podporovať ako kľúčový stimul kyvadlovej migrácie a všeobecnejšie legálnej mobility za prácou. EÚ a jej členské štáty by mali naďalej vytvárať právne rámce, ktoré stanovujú povolenia na viac vstupov a obdobia neprítomnosti v krajine dočasného bydliska, aby sa mohli maximalizovať prínosy migrácie rovnakou mierou pre migrantov, krajiny pôvodu a cieľové krajiny.

Ak presiahneme rámec tradičného programu, EÚ sa snaží zaviesť komplexnejší rámec, ktorý má sprevádzať a chrániť migrantov po celej ich migračnej trase a v ktorom by mali byť zohľadnené aj sociálne dôsledky migrácie.

Tento rámec zahŕňa riešenie dôsledkov emigračných tokov v krajinách v pôvodu, najmä prostredníctvom zvýšenia informovanosti o nepriaznivých vplyvoch **na deti a rodiny, ktoré boli zanechané v týchto krajinách**, a zmiernenia týchto vplyvov, a zohľadnenie potenciálne negatívneho sociálneho vplyvu remitencií na rodiny a spoločenstvá. EÚ podporuje aj ďalšie snahy v oblasti udržateľných návratov, vrátane oblasti zabezpečenia živobytia a opätovného začlenenia na vnútroštátnom trhu práce.

Tento prístup zahŕňa ochranu **ľudských práv všetkých migrantov** na ceste zameraním sa na: ochranu ohrozených migrantov (maloletí bez sprievodu, žiadatelia o azyl, obeť nekalého obchodovania, migranti, ktorí zostali v bezvýchodiskovej situácii atď.) a osobitné potreby žien; podporu budovania kapacity pre orgány činné v trestnom konaní a systémy postúpenia prípadu; podporu predchádzania trestným činom a prípadom porušenia ľudských práv spáchaným na migrantoch, ochrany migrantov a stíhania takýchto trestných činov a porušení, vrátane migrantov, ktorí cestujú nelegálne; a zaručenie dôstojných životných podmienok pre migrantov v prijímacích centrách v krajinách, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ.

Zintenzívnenie úsilia zlepšiť **integráciu** migrantov v cieľových krajinách je kľúčovou zložkou tohto prístupu, pretože je spojená so sieťami diaspór a obchodnými tokmi, tokmi kvalifikovanej sily a investícií. Musí sa zlepšiť chápanie sociálnej integrácie a prispôsobovanie sociálnych politík (najmä v oblasti zdravotníctva a vzdelávania), hospodárskej a pracovnej integrácie a boja proti xenofóbii a sociálnemu vylúčeniu a opatrenia v tejto oblasti. V tejto súvislosti by sa malo posilniť začlenenie osobitných potrieb osôb donútených k migrácii do rozvojových politík krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ.

Aby sa zefektívnila operačná spolupráca a aby sa dosiahli tieto ciele, bude vynaložené úsilie na **podporu delegácií EÚ**, vrátane osobitnej odbornej prípravy a výmen znalostí a skúseností v oblasti migrácie, a na lepšiu koordináciu a mobilizáciu dostupných finančných nástrojov EÚ, vrátane prostredníctvom väčšieho počtu výmen s členskými štátmi o ich vlastných projektoch v oblasti migrácie a rozvoja.

Nedávne konzultácie uskutočnené Komisiou potvrdzujú, že realita a výzvy, ktorým čelia partnerské krajiny, pokiaľ ide o väzbu medzi rozvojom a migráciou, sú oveľa širšie a zložitejšie ako politická oblasť, ktorá sa riešila doposiaľ.

Migrácia má významný vplyv na rozvoj krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ. Niekoľko vlád založilo svoj model hospodárskeho rozvoja čiastočne na prisťahovalectve alebo emigrácii, nezohľadnili však jeho hospodárske a sociálne náklady a dôsledky, ani jeho

očakávaný prínos pre rast a trvalo udržateľný rozvoj. Mnohé krajiny, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, čelia migračným tokom, ktoré sú potrebné pre ich ekonomiky, chýba im však štruktúrovaný a cielený politický rámec. Často chýba informovanosť o synergiách a vzájomných závislostiach medzi migráciou a ďalšími politikami, medzi ktoré patrí vnútroštátna politika zamestnanosti alebo obchodné dohody. Obvykle sa prehliada vplyv mnohých verejných politík na modely migrácie. V prípade kríz alebo konfliktov je ťažké vyrovnať sa s výkyvmi v tokoch a tieto výkyvy by mohli destabilizovať ekonomiky a oslabiť sociálnu súdržnosť. Prevala neformálneho sektora v mnohých rozvojových krajinách prispieva k zamestnávaniu nelegálnych pracovníkov so všetkými následnými problémami vykorisťovania, nekalého obchodovania, pašovania a sociálnymi dôsledkami (napríklad „sociálny dumping“).

Rastie potreba podporovať **riadenie migrácie** z hľadiska rozvoja na všetkých úrovniach a zlepšovať chápanie spojenia rozvoja a migrácie, či už ide o politiky v oblasti riadenia migrácie a azylu alebo iné oblasti, na ktoré môže mať migrácia vplyv. Úvahy o týchto aspektoch by mali byť v súlade s pracovným programom pre súdržnosť politík v záujme rozvoja a zároveň by mali reagovať na vyvíjajúce sa potreby partnerských krajín.